VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 346)**

z dnia 26 maja 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 346)

26 maja 2015 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji i **Haliny Rozpondek (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie Raportu „Samorząd 3.0”,

– zapoznanie się z postulatami zmian służących demokratyzacji samorządu terytorialnego przygotowanymi przez organizacje pozarządowe.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Wójcik** podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji wraz ze współpracownikami, **Piotr Raźny** specjalista w Ministerstwie Finansów, **Joanna Załuska** dyrektor programu „Masz głos, masz wybór” w Fundacji im. Stefana Batorego wraz ze współpracownikami, **Justyna Duriasz-Bułhak** członkini zarządu Fundacji Wspomagania Wsi, **Agata Dąmbska** ekspert Fundacji Od-nowa, **Rafał Górski** prezes Instytutu Spraw Obywatelskich, **Filip Pazderski** kierownik projektów w Instytucie Spraw Publicznych, **Edward Trojanowski** sekretarz Związku Gmin Wiejskich RP wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam serdecznie wszystkie przybyłe osoby. Porządek dzienny posiedzenia obejmuje w pkt 1 rozpatrzenie raportu „Samorząd 3.0”, który przedstawi ekspertka Forum Od-nowa, pani Agata Dąmbska, oraz w pkt 2 zapoznanie się z postulatami zmian służących demokratyzacji samorządu terytorialnego, przygotowanych przez organizacje pozarządowe. Treść postulatów przedstawią reprezentanci koalicji organizacji pozarządowych. Państwo są już obecni na sali. Czekamy jeszcze na podpisanie listy przez wszystkich gości. Kiedy to nastąpi, powitam imiennie osoby, które biorą udział w dzisiejszych obradach.

Z całą pewnością mogę natomiast przywitać w tej chwili pana Marka Wójcika podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Chciałbym także przywitać przedstawicieli Fundacji Od-nowa. Czy są obecni na sali? Może nie wiedzą, że posiedzenie Komisji zaczyna się o godz. 12.00? Skoro nie ma przedstawiciela Fundacji Od-nowa, to może jako pierwszym udzielimy głosu tym osobom, które są obecne i gotowe do wystąpienia. Mam na myśli przedstawicieli Fundacji im. Stefana Batorego. Czy jest zgoda na przedstawioną propozycję? Nie słyszę sprzeciwu, w takim razie proszę, abyście państwo się przedstawili i rozpoczynamy merytoryczną część posiedzenia. Bardzo proszę.

Dyrektor Programu „Masz głos, masz wybór” w Fundacji im. Stefana Batorego Joanna Załuska:

Dzień dobry państwu. Na wstępie chcę bardzo serdecznie podziękować za zaproszenia na dzisiejsze posiedzenie Komisji. Znajdujemy się w przededniu rocznicy pierwszych wyborów samorządowych. Ta data jest dla nas bardzo ważna, tym bardziej że w związku z tą rocznicą podjęliśmy określone działania, których efekt państwu przedstawimy.

Szanowni państwo, uznaliśmy, że w dyskusji na temat dorobku 25-lecia samorządności oraz o tym, jakie zmiany są konieczne, nie może zabraknąć głosu środowisk obywatelskich. Samorząd bowiem to my wszyscy, a nie tylko władze poszczególnych gmin. Postulaty, które państwo otrzymaliście drogą elektroniczną, są naszą inicjatywą. Towarzyszą mi dziś przedstawiciele Fundacji Wspomagania Wsi, Instytutu Obywatelskiego i Instytutu Spraw Publicznych. Nasza trójka reprezentuje Fundację im. Batorego.

Od wielu lat prowadzimy wspólne działania i współpracujemy z organizacjami i środowiskami lokalnymi. Przygotowane postulaty stanowią odpowiedź na trudności i problemy, które przez wiele lat były do nas zgłaszane. W tej chwili postulaty są popierane przez ponad 170 organizacji, nieformalnych grup i przedstawicieli ruchów miejskich. Podpisy pod postulatami są w dalszym ciągu zbierane.

To, co przygotowaliśmy, nie jest żadną rewolucją. Nie chcemy rewolucyjnej zmiany systemu. Proponowane zmiany są możliwe do wprowadzenia w ramach tego ustroju, który w tej chwili posiadamy. Skoncentrowaliśmy się na dwóch zagadnieniach: na wzmocnieniu partycypacji obywateli i na wzmocnieniu roli radnych i rad. W tej chwili pozwolimy sobie krótko przedstawić państwu nasze postulaty. Postaramy się także uzasadnić, dlaczego uważamy, iż są one rzeczywiście ważne.

Mamy mały kłopot z rzutnikiem. Krótka przerwa techniczna, bardzo przepraszam.

[Po przerwie]

Dyrektor programu w Fundacji im. Stefana Batorego Joanna Załuska:

Już wszystko jest w porządku. Możemy kontynuować.

Z naszymi postulatami zwróciliśmy się szeroko zarówno do organizacji pozarządowych, jak i do grup mieszkańców. Jak wspomniałam wcześniej, cały czas trwa jeszcze zbieranie podpisów. Warto podkreślić, że współpracujemy również z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji. Komplet naszych materiałów dostarczyliśmy panu ministrowi Markowi Wójcikowi, który jest dziś także obecny na posiedzeniu Komisji. Wczoraj spotkaliśmy się z panem ministrem w tej sprawie i planujemy kolejne spotkanie w niedalekiej przyszłości. Pisma z prośbą o spotkania rozesłaliśmy również do wszystkich klubów parlamentarnych.

To wszystko tytułem wstępu. W tej chwili chciałabym, abyśmy przeszli do zaprezentowania postulatów. Jak powiedziałam, wyróżniliśmy dwa nurty. Pierwszy polega na tym, czy też inaczej mówiąc ma na celu wzmocnienie partycypacji mieszkańców, a drugi wzmocnienie pozycji naszych przedstawicieli, czyli radnych i rad, jako instytucji. Proszę mojego współpracownika o przedstawienie prezentacji.

Przedstawiciel Fundacji im. Stefana Batorego Dariusz Kraszewski:

Dzień dobry państwu. Nazywam się Dariusz Kraszewski. Reprezentuję Fundację im. Stefana Batorego. Zgodnie z tym, co powiedziała koleżanka, mamy do czynienia z postulatami w dwóch wymiarach. Pierwsza grupa postulatów zmierza do wzmocnienia pozycji rad i radnych w procesie zarządzania gminą. Druga kategoria postulatów dotyczy wzmocnienia udziału i siły obywateli w relacjach z władzami samorządowymi

Nasz pierwszy postulat dotyczy regulaminu konsultacji społecznych. Chodzi nam o to, aby pojawił się obowiązek, żeby każda polska gmina musiała posiadać regulamin konsultacji społecznych. Określałby on ramowo standardy i zasady prowadzenia konsultacji oraz dialogu z obywatelami. W obecnej sytuacji ok. połowa gmin posiada ramowe regulacje dotyczące konsultacji, ale bardzo często, niestety, reguły dotyczące konsultacji przyjmowane są ad hoc w stosunku do poszczególnych działań podejmowanych przez gminę. Poza tym w dużej liczbie przypadków w ogóle nie prowadzi się konsultacji w oparciu o konkretne uchwały i regulaminy i stąd właśnie wywodzi się nasza propozycja.

Drugim naszym postulatem, który wiąże się także z konsultacjami społecznymi, jest wprowadzenie obowiązkowych konsultacji społecznych przy tworzeniu gminnego budżetu. Ten postulat wziął się głównie stąd, że budżet gminny to jeden z najważniejszych instrumentów polityki samorządowej. Władze samorządowe określają kierunki wydatkowania publicznych środków pochodzących z gminnego budżetu i naszym zdaniem powinno stać się zasadą, iż mieszkańcy powinni być włączani w proces konsultowania budżetu. Może to mieć postać wysłuchania publicznego lub jakąkolwiek inną formę,

ale powinna ona umożliwić mieszkańcom zabranie głosu i wypowiedzenie się w trakcie procesu uzgadniania budżetu.

Kolejny postulat przewiduje ustawową regulację budżetów obywatelskich. Polega on na tym, że mają zostać wprowadzone zapisy, które w ogóle umożliwią wprowadzenie budżetu obywatelskiego i pozwolą radom gmin na podejmowanie decyzji w sprawie wyodrębnienia lub niewyodrębnienia budżetu obywatelskiego. Działoby to się trochę na wzór ustawy o funduszu sołeckim, zgodnie z którą rada gminy do 30 marca danego roku podejmuje decyzję, czy chce wprowadzić fundusz sołecki, czy też nie będzie go wprowadzać. Z budżetem obywatelskim miałoby być podobnie. Z czego ta propozycja wynika? Przede wszystkim z tego, że aktualnie w Polsce mamy bardzo popularne rozwiązanie związane z budżetem obywatelskim, ale wokół tego pojawia się mnóstwo problemów. Na przykład, w tej chwili grozi nam, że nadzór wojewódzki może, a właściwie powinien unieważnić większość uchwał, które zostały podjęte w kwestii budżetów obywatelskich. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że wspomniane uchwały zawierają ograniczenia katalogu podmiotów, które mogą uczestniczyć w społecznych konsultacjach. Większość uchwał jest tworzonych w oparciu o art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, który stwierdza, że władze samorządowe mogą prowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami. Użyte jest w nim słowo „mieszkaniec", a zgodnie z definicją „mieszkaniec" to osoba fizyczna przebywająca na terenie gminy. A zatem wprowadzanie wszelkich ograniczeń w rodzaju wskazywania podmiotów tego typu, jak osoby zameldowane albo od szesnastego roku życia itd. zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych jest niezgodne z obowiązującym prawem. Do tego dochodzi jeszcze problem, który moglibyśmy określić jako podważenie roli konsultacji społecznych. Budżet obywatelski jest bowiem z zasady instytucją, w przypadku której, jeśli władze samorządowe zdecydują się na wdrożenie, decyzje w tej sprawie podejmowane zgodnie z zasadami określanymi przez radę gminy powinny być wiążące dla władz samorządowych. Jeśli mieszkańcy mają do wyboru udział w konsultacjach społecznych albo tworzenie budżetu obywatelskiego, wybierają z reguły budżet. Wydaje się on być o wiele bardziej atrakcyjną formułą współdziałania, ale mieszkańcy z reguły nie wiedzą, że jest on i tak obwarowany szeregiem ograniczeń związanych z konsultacjami społecznymi. Zresztą nie tylko tym. Ograniczają go również inne sprawy, o których nie będę wspominał, ze względu o ograniczony czas wystąpienia.

Kolejna propozycja naszych środowisk polega na wyodrębnieniu funduszy dla jednostek pomocniczych w miastach. Ponownie mamy do czynienia z analogią do funduszu sołeckiego. Ustawa o funduszu sołeckim wprowadziła bowiem możliwość tworzenia czegoś na kształt mini budżetów partycypacyjnych dla sołectw, jednostek pomocniczych gmin, ale osiedla, dzielnice i jednostki pomocnicze w miastach są obecnie tego typy wsparcia pozbawione. Ponieważ ustawa określa warunku zwrotu z budżetu państwa dla jednostek gminnych, które wprowadzą tego typu rozwiązanie, to oczywiście zdajemy sobie sprawę, że taki model funkcjonowania byłby nie do przyjęcia, jeśli chodzi o duże miasta, gdyż powstałoby bardzo duże obciążenie dla budżetu państwa. Nasza propozycja zakłada, że tego typu wsparcie nie będzie jednak konieczne. Miasta są podmiotami silniejszymi niż wiejskie gminy i dlatego nie ma powodu, aby za tą zmianą szły jakieś dodatkowe pieniądze.

Następny nasz postulat to jawność majątku i działalności prowadzonej przez jednostki organizacyjne i spółki komunalne. Postulat ten wziął się stąd, że obecnie spółki komunalne, praktycznie rzecz biorąc, znajdują się poza jakąkolwiek kontrolą ze strony rady gminy. Ani komisja rewizyjna, ani rada gminy de facto nie posiadają żadnych podstaw prawnych, które pozwoliłyby im na kontrolowanie funkcjonowania spółek komunalnych, które powstały przecież z funduszy publicznych. Ponieważ ta sama działalność prowadzona w ramach jednostki organizacyjnej takiej kontroli podlega, to nie widzimy podstaw, dlaczego spod kontroli powinna być wyłączona analogiczna działalność, ale prowadzona przez spółkę komunalną. Utrzymywanie takiej sytuacji zdecydowanie ogranicza wypełnianie funkcji kontrolnych przez radę gminy.

Kolejny postulat wiąże się z obniżeniem wymaganej liczby podpisów w sprawie przeprowadzenia referendów tematycznych. Obecnie sytuacja wygląda tak, iż większość referendów samorządowych w Polsce jest związana z odwołaniami urzędujących wójtów,

burmistrzów lub prezydentów miast. Dzieje się tak m.in. dlatego, że mieszkańcom nie opłaca się organizować i zbierać podpisów pod referendum tematycznym, merytorycznym, nawet jeśli na danym terenie istnieje rzeczywisty problem, który mieszkańcy chcieliby rozwiązać. Zdecydowanie łatwiej jest pójść na całość i zorganizować referendum odwoławcze zamiast skupić się tylko na faktycznym problemie i zorganizować referendum tematyczne. W związku z tym proponujemy wprowadzenie proporcjonalnego obniżenia progów. Jeśli porównamy małe miasto i Warszawę, od razu zauważymy, że zdecydowanie trudniej jest zebrać np. sto tysięcy podpisów w stolicy, niż uzyskać wymaganą, dużo mniejszą liczbę podpisów w gminie liczącej np. 6, 10, czy nawet 20 tysięcy mieszkańców. W związku z tym proponujemy przyjęcie formuły, która przewiduje określoną, minimalną liczbę podpisów plus odpowiedni procent ponad to, który będzie rósł w zależności od liczby mieszkańców.

Następna propozycja dotyczy uregulowania zasad określających przeprowadzenie referendów na poziomie jednostek pomocniczych w statutach gmin. Obecnie mamy do czynienia z referendami na poziomie całej gminy. Nam chodzi o to, aby można było zorganizować referendum na poziomie dzielnicy, osiedla lub sołectwa, aby można zapytać konkretnych mieszkańców o konkretną dotyczącą ich sprawę. Tego typu działanie jest teraz niemożliwe. Proponujemy zatem, aby stworzyć gminom możliwość regulowania tych kwestii w ich statutach.

Kolejny postulat, dość istotny, który łączy się w pewien sposób z poprzednimi postulatami, to imienne głosowanie radnych jako zasada. Wychodzimy z propozycją, aby praktycznie rzecz biorąc każde głosowanie radnych co do zasady było głosowaniem imiennym. W tej chwili jest inaczej, tzn. można ewentualnie wprowadzić głosowanie imienne, ale zasadą jest głosowanie nieimienne.

Zgłaszamy jeszcze kilka postulatów związanych z radą gminy. Przede wszystkim wynikają one z sytuacji dysproporcji i przesunięcia środka ciężkości, które się pojawiły po zmianie ordynacji wyborczej w 2002 r. Obecnie przeprowadzamy bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, ale brak jest konsekwencji z tym związanych. Ustawa o samorządzie terytorialnym była bowiem tworzona pod kątem kolegialnego organu zarządzającego. Bezpośrednie wybory sprawiły, że rady gminy bardzo często są w ogóle pozbawione wpływu na to, jak samorząd funkcjonuje. Nasze postulaty w dużej mierze mają na celu wzmocnienie pozycji rady gminy, a przede wszystkim komisji rewizyjnej. Jeśli chodzi o komisję rewizyjną, to formułujemy następujące postulaty: rozszerzenie możliwości kontroli na wszystkie jednostki organizacyjne dysponujące majątkiem gminy oraz na spółki komunalne, możliwość wzywania na posiedzenia i żądania wyjaśnień od kierowników jednostek organizacyjnych, prowadzenie działań kontrolnych na miejscu, przyjęcie zasady, że przewodniczącym komisji rewizyjnej nie może być radny wybrany z listy komitetu wyborczego, który zgłosił w wyborach kandydata, który został wójtem, burmistrzem lub prezydentem. Ten zapis nie miałby jednak zastosowania, gdyby nikt inny się nie zgłosił lub wszyscy radni pochodzili z tej samej listy. Chodzi nam o to, aby uniknąć sytuacji, w których wójt, burmistrz lub prezydent obsadza swoimi ludźmi komisję rewizyjną, gdyż dysponuje arytmetyczną większością w radzie. Uważamy, że sami siebie kontrolować nie powinniśmy. Naszym zdaniem, należy stworzyć przestrzeń do tego, aby komisja rewizyjna była maksymalnie niezależna od gminnej władzy wykonawczej.

Następny postulat przewiduje, że wniosek o udzielenie absolutorium będzie zawierał nie tylko sprawozdanie z wykonania budżetu, ale także sprawozdanie z merytorycznych działań prowadzonych na terenie gminy.

Kolejny postulat wynika z następnych, zidentyfikowanych przez nas istotnych kwestii. O ile przed 2002 r. realizacja art. 30 ustawy o samorządzie, mówiącego, że wójt wykonuje uchwały rady gminy, była bezsporna, ponieważ jeśli wójt nie wykonywał uchwał rady, w każdej chwili mógł zostać przez nią przywołany do porządku, a w ostateczności odwołany, o tyle obecnie tego rodzaju instrumentarium zostało bardzo ograniczone. Dlatego jednym z zaproponowanych przez nas działań jest zobowiązanie wójta, burmistrza lub prezydenta do składania ustnych wyjaśnień oraz pisemnego sprawozdania w sprawie wykonywania poszczególnych uchwał rady gminy. Miałoby to się dokonywać na wniosek

odpowiedniej komisji. Postulat ten przewiduje, że jeśli komisja rady uzna, że informacja na temat działań w sprawie realizacji uchwał przez wójta jest niewystarczająca, może podjąć decyzję, aby wspomniany wójt, burmistrz lub prezydent przedstawił pisemne sprawozdanie na ten temat.

Następny postulat ma na celu wzmocnienie przejrzystości i jakości wyboru kandydatów na stanowiska urzędnicze oraz wpływu rady na tego rodzaju czynności. Proponujemy, żeby na wniosek co najmniej 1/3 składu rady gminy była wprowadzana instytucja wysłuchania kandydatów na kierownicze stanowiska. Miałoby to się dokonywać w trakcie posiedzeń właściwych merytorycznie komisji rady gminy. Komisja rady gminy wydawałaby w tej sprawie opinię o charakterze niewiążącym dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W przypadku tego postulatu toczyliśmy liczne dyskusje. Zastanawialiśmy się, czy powinien on dotyczyć tych stanowisk, jakie są obsadzane w wyniku konkursu, czy tylko tych stanowisk, które są obsadzane w trybie pozakonkursowym. Chodziło nam generalnie o to, aby rada gminy mogła również zapoznać się z kompetencjami i umiejętnościami osoby zatrudnianej poza konkursem, aby mogła sprawdzić i ocenić, czy dana osoba będzie w stanie efektywnie realizować zadania wyznaczane przez samorząd gminny.

Kolejna nasza propozycja dotyczy inicjatywy uchwałodawczej dla radnych. Proponujemy, aby grupa minimum trzech radnych otrzymała prawo inicjatywy uchwałodawczej wraz z gwarancją, że najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy od wniesienia inicjatywy zostanie nad nią przeprowadzona debata na forum rady. W tej samej sprawie dana grupa radnych mogłaby złożyć tylko jeden projekt w ciągu roku. Chodzi nam o uniknięcie sytuacji, w której ta sama grupa radnych mogłaby ciągle bombardować radę cały czas tą samą sprawą i bez przerwy wałkować ją na forum rady. Wychodzimy z założenia, że realizacja tego postulatu ma na celu wzmocnienie pozycji mniejszościowych grup w radzie gminy. Pozwoli to nieco na wyrównanie sił. Nie będzie już tak, że zwycięzca bierze wszystko. Także reprezentacje mniejszościowe będą miały dzięki temu możliwość zaprezentowania swojego stanowiska i zabrania głosu.

Ponieważ jednak zdajemy sobie sprawę, że tego rodzaju instrument mógłby być wykorzystywany do paraliżowania prac rady poprzez powracania na każdej sesji do tych samych wątków i postulatów, proponujemy wprowadzenie zasady, iż dana sprawa może być poddana pod dyskusję na forum rady tylko raz w roku. W części obecnych statutów znajduje się zapis o tym, że inicjatywa uchwałodawcza przysługuje pojedynczemu radnemu. W związku z tym wprowadziliśmy do naszego postulatu zapis, że rada gminy może przyznać inicjatywę ustawodawczą mniejszej liczbie radnych niż trzem.

Następny postulat wiąże się z ułatwieniem dostępu radnym do informacji publicznej. Proponujemy, aby przyjąć ułatwienie dostępu do informacji publicznej dla radnych poprzez skrócenie czasu oczekiwania do pięciu dni roboczych w przypadku informacji nieprzetworzonych oraz poprzez rozszerzenie zakresu informacji, do których radni posiadają zagwarantowany dostęp. Chodzi o informacje, które wpływają na realizację zadań odpowiedniego szczebla samorządu. Powinny być one analogiczne do uprawnień pracowników urzędu gminy. Postaram się wyjaśnić, o co nam w tym przypadku chodzi. Zgodnie z zapisami zawartymi w wielu statutach rad gmin, radni otrzymują materiały i projekty uchwał na siedem dni przed sesją. Gdyby w tym momencie chcieli w trybie dostępu do informacji publicznej sięgnąć do informacji, które dałyby im szerszą wiedzą w sprawie podejmowanych decyzji, niestety nie mogą tego zrobić, gdyż czas oczekiwania wynosi aktualnie czternaście dni. Wydaje nam się, że radni powinni mieć możliwość uzyskania tych informacji w krótszym czasie, gdyż pozwoli im to w ogóle przygotować się odpowiednio do dyskusji na forum rady.

Kolejna sprawa. W obecnej sytuacji występuje bardzo dużo niejasności w kwestii dostępu radnych do określonych tajemnic, np. jeśli chodzi o tajemnicę związaną z ochroną danych osobowych, o tajemnicę skarbową lub o tajemnicę związaną z prowadzoną działalnością gospodarczą. W tym ostatnim przypadku chodzi np. o tajemnicę dotyczącą działalności spółek komunalnych. Obowiązujące przepisy nakładają określone obowiązki, ale nie są one do końca jasne i konkretnie opisane. Prowadzi to do sytuacji, w której urzędnicy gminni posiadają dostęp do informacji, do których dostępu nie

posiada radny. Proponujemy zatem, aby radni, w danym obszarze tematycznym i merytorycznym, w którym działa gmina, posiadali dostęp do informacji, gdyż mogą one mieć wpływ na jakość decyzji podejmowanych przez radę gminy.

Kolejnym przepisem, bardzo istotnym z punktu widzenia wzmocnienia pozycji rady, jest przepis dotyczący biura obsługi rady. Obecnie sytuacja wygląda tak, że utworzenie biura rady na potrzeby obsługi rady gminy zależy w znacznym stopniu od decyzji organu wykonawczego. To jedna rzecz. Po drugie, zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami przewodniczący rady gminy nie posiada prawa do wydawania poleceń służbowych osobie, która obsługuje radę gminy. Sytuacja zatem jest taka, że w skrajnych przypadkach rada gminy może zostać całkowicie pozbawiona dostępu do pewnych informacji, do organizowania sobie pracy w taki sposób, w jaki rada by tego oczekiwała, gdyż zależy w tej sferze od decyzji organu wykonawczego. Po trzecie wreszcie, proponujemy wzmocnienie i umożliwienie dostępu radnych do szkoleń i obsługi analityczno-eksperckiej. Czasami radni muszą podejmować trudne decyzje. Jeśli chcą pracować niezależnie, a nie pod dyktando organu wykonawczego, to mają obecnie bardzo ograniczone pole manewru, jeśli chodzi o korzystanie z fachowych porad i wiedzy eksperckiej. Naszym zdaniem, w przypadkach, kiedy rada ściśle współpracuje z organem wykonawczym, kiedy mamy porozumienie i kooperację, to wszystko jest w jak najlepszym porządku, ale obraz zmienia się, jeśli mamy do czynienia np. z opozycyjną radą wobec organu wykonawczego. Zwłaszcza przed czterema laty, po wyborach samorządowych dość często mieliśmy do czynienia z tego typu przypadkami. Większość w radzie nie należała do komitetu, który obsadził stanowiska wykonawcze i wtedy możliwość prowadzenia samodzielnej polityki przez radnych stawała się bardzo ograniczona. Praktycznie rzecz biorąc, tacy radni byli pozbawieni dostępu do merytorycznej wiedzy, do odpowiednich ekspertyz itd. Nie mogli funkcjonować tak, jakby to sobie wyobrażali i stąd właśnie wziął się przedstawiony postulat.

Szanowni państwo, tak przedstawiają się w dużym skrócie nasze postulaty, z którymi chcieliśmy państwa zapoznać. Jeśli pojawią się jakieś pytania, jestem gotowy do udzielenia odpowiedzi. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Bardzo dziękuję przedstawicielom Fundacji im. Stefana Batorego. W międzyczasie przybyła pani Agata Dąmbska, ekspertka Forum Od-nowa. Zaproponuję zatem, aby w tej chwili nasz gość zabrał głos, a dyskusję przeprowadzimy łącznie, po wysłuchaniu tego, co ma do powiedzenia przedstawicielka osób, które przygotowały raport „Samorząd 3.0”.

Czy jest zgoda na taką procedurę? Nie słyszę sprzeciwu. Bardzo proszę, mikrofon należy do pani.

Ekspert Forum Od-nowa Agata Dąmbska:

Dzień dobry państwu. Na wstępie chciałabym przede wszystkim podziękować panu przewodniczącemu Piotrowi Zgorzelskiemu za zaproszenie na dzisiejsze posiedzenie Komisji. Postaram się w miarę krótko przedstawić państwu główne tezy raportu „Samorząd 3.0”. Mój przedmówca z Fundacji im. Stefana Batorego mówił o pewnych szczegółowych, żeby nie powiedzieć zupełnie detalicznych rozwiązaniach dotyczących kwestii relacji pomiędzy radnymi a organami wykonawczymi samorządu. Ja natomiast chciałabym państwu powiedzieć kilka zdań na temat spraw fundamentalnych. Mam na myśli fakt, że po 25 latach funkcjonowania samorządu cała dotychczasowa konstrukcja, stworzona w 1990 r., zaczęła się na naszych oczach trochę sypać. Państwo doskonale widzicie to zjawisko w trakcie codziennych spotkań, rozmów i działań. Stało się, jak się stało, ale nie dlatego, że przyjęte niegdyś rozwiązania okazały się złe. Stało się tak, ponieważ po prostu zmieniły się okoliczności. Upłynął określony czas, a nowa rzeczywistość wymaga zdecydowanych i wyraźnych zmian dotychczasowych zasad funkcjonowania samorządu. Musi się to dokonać, ponieważ jest to konieczne, żeby samorząd mógł odznaczać się pięcioma, naszym zdaniem absolutnie podstawowymi, cechami.

Jako Forum Od-nowa, czyli think tank projektujący zmiany systemowe w sektorze publicznym, stwierdziliśmy, że samorząd przede wszystkim powinien być samodzielny. W tej chwili działania samorządu są skrępowane prawem resortowym. Krępuje je nad-

mierna, naszym zdaniem, ingerencja poszczególnych ministerstw w codzienne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli samorząd, co wynika z nazwy, ma być samorządny, to musi być również samodzielny.

Następna cecha, na jaką chcę zwrócić uwagę, mówi nam o tym, że samorząd powinien być elastyczny. Oznacza to, że funkcjonowanie jego wewnętrznych struktur powinno być takie, żeby było najwygodniej dla samorządu, a nie takie, jak determinują to poszczególne ustawy. Doskonale państwo wiecie o tym, że obecmie istnieje jednostka organizacyjna niejako ustawowo predestynowana do tego, aby realizować zadania publiczne. My chcemy od tego paradygmatu odejść. Zamierzamy odejść od obowiązku posiadania jednostki organizacyjnej do realizacji zadań. Zmierzamy do tego, aby sprawić, żeby samorząd swoje zadania mógł wykonywać w taki sposób, jaki jest mu najbardziej na rękę. Innymi słowy chodzi nam o to, aby samorząd swoją usługę zapewniał, a nie dostarczał ją poprzez swoje jednostki organizacyjne.

Trzecia cecha, bardzo ważna, to transparentność samorządu. I nie chodzi tu tylko o to, żeby radni wiedzieli, co się dzieje w ich samorządzie. Przede wszystkim chodzi o to, aby tę wiedzę posiadali mieszkańcy. W Polsce brakuje powszechnej wiedzy na temat tego, w jaki sposób funkcjonują poszczególne dziedziny samorządu. Dla porównania powiem, że w Skandynawii, np. w Norwegii, istnieje specjalny portal, zawsze o nim wspominam w publicznych wystąpieniach, który zawiera zestawienie wszystkich norweskich gmin dokonane z uwzględnieniem czterech kategorii. Są to: zadania realizowane przez gminę, źródła ich finansowania, osiągnięte efekty i na końcu zmiany w zadaniu, które zostały wprowadzone w trakcie prac związanych z jego realizacją. U nas czegoś takiego nie ma. O informację trzeba specjalnie prosić, należy się o nią wręcz dopominać na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nasz czwarty postulat związany z samorządem jest taki, iż uważamy, że powinien on być odpowiedzialny wobec swoich obywateli. Co przez to rozumiemy? Obecnie sytuacja wygląda tak, że de facto ludzie nie posiadają żadnego powiązania z własną wspólnotą lokalną, gdyż nie istnieje coś takiego, co my nazywamy lokalnym PIT. Zauważcie państwo, że samorządy działają na podstawie udziałów w PIT i w zasadzie brak jest podatku lokalnego, który pokazywałby każdemu mieszkańcowi, ile faktycznie łoży na własną wspólnotę. Tzw. dochody własne wspólnot są związane przede wszystkim z podatkami od nieruchomości. My opowiadamy się za tym, aby wspomniany podatek od nieruchomości urealnić, włączyć do niego podatek od gruntów rolnych, podatek leśny itd. Zależy nam, aby skończyć z rozproszoną zbieraniną. Chcemy, aby środki zostały skomasowane w jednolity podatek. Drugie źródło dochodów samorządowych, na którym chcielibyśmy oprzeć ich działalność, to lokalny PIT. Więcej powiem na ten temat, kiedy będę omawiała rekomendacje.

Piąta cecha samorządu, stanowiąca swoiste podsumowanie wszystkiego, co powiedziałam wcześniej, to według nas efektywność. Samorząd powinien być efektywny. Wydaje się, że w czasie prac związanych z reformą zupełnie zapomnieliśmy o tym, że istnieje coś takiego jak new public management, czyli rozliczanie z efektów, wskaźnikowanie i określanie mierników realizacji celów. Wydaje mi się, że jest to absolutny fundament jakichkolwiek działań i bezwzględnie należy do tych aspektów jak najszybciej powrócić. W tym zakresie Polska jest spóźniona o jakieś dwadzieścia, a może nawet trzydzieści lat.

Jeżeli nie doprowadzimy do uefektywnienia zadań, będziemy mieli do czynienia z bardzo skomplikowaną sytuacją. Popatrzcie państwo, co się dzieje na świecie, wokół nas. Mamy poważne problemy demograficzne. GUS podaje np., że w 2035 r. będzie nas o trzy miliony mniej niż jest obecnie. Jest to duża różnica, wręcz ogromna. Mamy do czynienia z depopulacją gmin. W całej Polsce są zaledwie trzy miasta – Warszawa, Kraków i Rzeszów – w których oczekuje się przypływu ludności. Wszędzie indziej samorząd będzie się dramatycznie wyludniał, a już zupełna katastrofa nastąpi w Łodzi. W związku z tym nie mamy wyjścia i musimy dostosować narzędzia, przy pomocy których chcemy modelować samorząd, do zmieniających się okoliczności zewnętrznych.

Odnoszę wrażenie, że demografia pojawia się niemal wszędzie, prawie każdy o niej mówi, ale mało kto zdaje sobie sprawę z realnych konsekwencji zachodzących zmian demograficznych. Jedną z takich konsekwencji jest, jak się wydaje, konieczność łączenia

gmin. Jest to zresztą jedna z naszych rekomendacji. W Polsce mamy 2476 gmin. Niedawno dwie gminy spektakularnie się połączyły, jak zapewne państwo pamiętacie. Chodzi o gminę Zielona Góra i o miasto Zielona Góra. Wszystko wskazuje, że tego rodzaju zjawiska będą coraz częstsze.

W dniu 15 maja 2015 r. Sejm przyjął ustawę samorządową przygotowaną przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Ustawa ta została złożona jako projekt rządowy. Jednym z zawartych w niej postulatów, jeśli tak można powiedzieć, jest zachęta do łączenia gmin. W naszym raporcie „Samorząd 3.0" sformułowaliśmy koncepcję tzw. gminy optimum. Powinna ona liczyć 20 tysięcy mieszkańców. Ta wielkość nie jest wzięta z sufitu. Wzorowaliśmy się bowiem na przykładzie Danii, która posiada bardzo podobną do naszej gęstość zaludnienia. Duńczycy rozpoczęli w 2008 r. proces łączenia gmin w celu zwiększenia efektywności wykonywania zadań publicznych. Nie chodzi w tym jednak o to, aby mieszkańcy zostali pozbawieni więzi i łączności ze sobą. Będą ją posiadali, jak najbardziej, w ramach działania jednostek pomocniczych. Przede wszystkim chodzi jednak o to, aby w jednym miejscu zebrać całość zarządczą, żeby wreszcie zadziałał efekt skali. Bardzo wiele na ten temat mówimy i piszemy. Posiadam kolejne sygnały, że są gminy na Wybrzeżu i na Dolnym Śląsku, które niebawem będą się łączyć. Sam proces, jako taki, wydaje się być nieunikniony.

W tym kontekście warto przywołać przypadek Francji. Ten kraj posiada 32.000 gmin i notuje największe rozdrobnienie terytorialne w Europie. W tej chwili rozpoczyna się tam proces łączenia gmin. Podobne zjawiska zachodzą także w Szwajcarii. Jak zatem widać, kraje uważane za awangardę rozdrobnienia, jako pierwsze zaczynają łączyć swoje gminy.

Wszystkich naszych rekomendacji jest aż 25. Nie będę ich w całości przedstawiać, bo zanudziłabym państwa na śmierć. Powiem tylko o kilku z nich. Widzę, że pan poseł chce zadać pytanie, ale może najpierw dokończę wypowiedź, a później będziemy dyskutować. Proponowałabym taką kolejność. Dziękuję bardzo.

Wśród wspomnianych 25 rekomendacji najważniejszą grupę stanowią rekomendacje związane z kwestią finansów samorządów. Jest tak dlatego, że według nas ta sfera wymaga obecnie największych ingerencji i konieczności najsilniejszych uregulowań. O diagnozie powiedziałam przed momentem, a zatem przechodzę do przedstawienia najważniejszych rekomendacji.

Po pierwsze, lokalny PIT. Co pod tym rozumiemy? Chcielibyśmy, aby dochody państwa z pierwszego progu podatkowego, czyli 18% podatku zostało w całości przekazane samorządom. Ta propozycja weszła już do pakietu zmian samorządowych opracowywanego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, przy współpracy z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jej przyjęcie oznaczać będzie, że dochody z drugiego progu, czyli 32%, idą w całości do budżetu państwa z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb wyrównawczo-redystrybucyjnych. W tym kontekście należy sobie jeszcze odpowiedzieć na pytanie, co zrobić ze stawką liniową podatku, czyli z 19%. Dochód z tego tytułu jest znaczący – w skali roku 14 mld zł, mimo że relatywnie mało podatników płaci podatki według tej skali. Dla pełnej jasności podam jeszcze, że dochody z pierwszego progu to 38 mld zł, a obecnie udziały samorządów wynoszą ok. 30 mld zł. Jak łatwo zauważyć, ewentualny wzrost wyniósłby ok. 8 mld zł. Żeby jednak minister finansów nie pożarł nas żywcem, wiemy, iż zmiana powinna być neutralna dla budżetu państwa. Inaczej mówiąc, musimy rzecz zbilansować poprzez zmianę systemu subwencji i dotacji. Poprzez zmniejszenie funkcji redystrybucyjnej budżetu musimy tak sprawę zrównoważyć, aby w końcu efekt proponowanej zmiany był neutralny dla budżetu państwa.

Podatek lokalny posiada jeszcze inną funkcję niż czysto fiskalną. Ta funkcja sprawiałaby, że obywatel widziałby konkretnie w treści swojego zeznania podatkowego, ile pieniędzy jest przekazywanych na jego wspólnotę. Takie rozwiązanie istnieje w Skandynawii i jak pokazuje doświadczenie, bardzo łączy ono obywatela z własną społecznością. Wiadomo, że najsilniejszą więzią, która może z czymś połączyć ludzi, jest więź z ich kieszenią. Działa w tym przypadku czysta ekonomia.

Drugim rozwiązaniem zaproponowanym w sferze finansów jest tzw. zasada adekwatności. Jak państwo wiecie, w Konstytucji RP, w art. 167 jest zapisane, iż środki przezna-

czone na realizację zadań muszą być adekwatne do kosztów tych zadań. Niestety, ale nikt specjalnie nie przejmuje się tym zapisem i dlatego proponujemy przyjęcie zasady wywiedzionej z sytemu duńskiego, która zakłada, że w subwencji ogólnej jest wpisana część bilansująca. W związku z tym, za każdym razem jeśli dany resort będzie zwiększał obciążenie danym zadaniem publicznym albo poszerzał zakres tego zadania lub dodawał do niego nowe zadania, wówczas pieniądze na ten cel będą musiały pochodzić z resortu, który danej zmiany dokonuje. Ta metoda działa w Danii bardzo dobrze. Sprawia ona przede wszystkim, że poszczególne resorty nakładają zdecydowanie mniej zadań oraz nie poszerzają ich zakresu, ponieważ musiałyby na ten cel wyasygnować dodatkowe środki.

Następna rekomendacja w sferze finansów obejmuje całkowitą zmianę zasady działania subwencji ogólnej. Naszym zdaniem, subwencja w obecnym kształcie nie nadaje się już do naprawy. Trzeba ją skonstruować od nowa. Proponujemy, aby stworzyć ją w oparciu o grupy wiekowe zamieszkujące na terenie danej gminy. Waga subwencji byłaby tym wyższa, im więcej osób młodych i starszych zamieszkiwałoby w danej gminie. Wynika to z faktu, że potrzeba będzie więcej środków na edukację w przypadku osób młodych, a wśród osób starszych – na pomoc społeczną i na ochronę zdrowia. Proponujemy zatem uzależnienie subwencji od struktury populacji.

Powiem kilka słów na temat dotacji. Uważamy, że należy wreszcie odejść od mechanicznego przydzielania dotacji z budżetu na zasadzie czy się stoi, czy się leży itd. Ta koncepcja jest zresztą zawarta w pakiecie zmian przygotowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Jeżeli popatrzylibyście państwo na zamożność gmin, to okazałoby się, iż gminy najbiedniejsze po zadziałaniu dotychczasowych mechanizmów wyrównawczych stają się jednymi z zamożniejszych. Jest to całkowity absurd. Można powiedzieć, że mamy do czynienia z kwadraturą koła. Naszym zdaniem, należy przede wszystkim premiować te gminy, które są aktywne. To premiowanie odbywałoby się poprzez dotacje, które nagradzają za efekt, a nie są przydzielane na zasadzie, że czy się stoi, czy się leży, dotacja się gminie należy.

Ostatnia kwestia, do której chciałabym się odnieść, jeśli chodzi o poruszaną tematykę, to sprawa zadłużenia. Mówiąc bardzo dużo na temat funduszy europejskich, często zapominamy, że korzystanie z nich generuje w samorządzie zadłużenie. Mamy takie samorządy, jak np. Szczecin, którego zadłużenie rośnie wręcz lawinowo. Działa tu oczywiście zasada coś za coś. Jeśli realizujemy duże inwestycje, to dług musi rosnąć. Musimy się jednak zastanowić, kto ten dług będzie spłacał, zwłaszcza że mamy do czynienia ze zjawiskiem depopulacji. Nagle może się okazać, że za dwadzieścia lat solidarności międzygeneracyjnej po prostu już nie ma. Nie będzie zatem komu spłacać zadłużenia. W tej sytuacji, zamiast wskaźnika art. 243 ustawy o finansach publicznych, proponujemy wprowadzenie zasady zrównoważenia budżetu w średnim okresie. Jest to zasada, która obowiązuje w Skandynawii. Nie bez przyczyny powołuję się na Skandynawię, szanowni państwo, ponieważ państwa tamtego regionu są jednymi z najlepiej zarządzanych krajów na świecie, jeśli chodzi o tzw. sektor publiczny.

Zasada zrównoważenia budżetu polega na tym, że mamy jakiś okres, np. pięciu lat, kiedy samorząd może się zadłużać przez pewien czas na początku tego okresu, ale na koniec tego okresu, czyli po upływie owych pięciu lat, musi spłacić istniejące zadłużenie. Tworzy się w ten sposób czasowe interwały, w trakcie których musi być uregulowane zadłużenie.

Wspomnę jeszcze o dwóch postulatach natury niefinansowej. Pierwszy dotyczy kwestii samodzielności organizatorskiej samorządów. W Polsce mamy 59.000 jednostek organizacyjnych. Jeśli tę liczbę pomnożymy przez ilość sprawozdań, które każda z tych jednostek musi złożyć, otrzymamy półtora miliona sprawozdań. Tyle rocznie generują samorządy. Jest to rzeczywiście bardzo dużo. Aby tę sytuację zmienić, postulujemy odejście od obowiązku posiadania jednostki organizacyjnej przeznaczonej do realizacji zadań i spowodowanie, aby samorząd dysponował organizatorską samodzielnością w zakresie kształtowania swoich struktur. Inaczej mówiąc opowiadamy się za takim modelem, w którym samorząd będzie mógł określone zadanie zlecać albo realizować je wspólnie przez np. dwie gminy, albo wreszcie przekazać jego realizację do sektora prywatnego lub sektora trzeciego. To rozwiązanie powinno, w naszym odczuciu, uruchomić istniejące

rezerwy. Jeżeli obywatele nie godzą się na dalsze podnoszenie podatków, trzeba będzie korzystać z tego, co jest i zwiększać efektywność podejmowanych działań. Ważną rzeczą jest to, aby samorząd usługę zapewniał, a nie musiał jej samodzielnie dostarczać.

Ostatnia rekomendacja, jak się wydaje dość silna, polega na tym, że zalecamy odejście od konfliktu pomiędzy władzą wykonawczą a władzą uchwałodawczą na szczeblu samorządowym. Wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów spowodowało, o czym mówił wcześniej pan Kraszewski z Fundacji im. Batorego, marginalizację radnych. Dopóki nie zbalansujemy istniejącej sytuacji w sposób systemowy, nie poprzez doraźne rozwiązania, ale poprzez zmianę myślenia o władzy uchwałodawczej i wykonawczej, to niestety, istniejący konflikt cały czas będzie wpisywał się w funkcjonowanie samorządu. W tej sytuacji proponujemy dwa rozwiązania. Pierwsze z nich jest już praktycznie obecne we wszystkich krajach europejskich, oprócz byłych tzw. demoludów, i polega na tym, że ustawowo burmistrz jest jednocześnie przewodniczącym rady. Takie rozwiązanie likwiduje dualizm pomiędzy władzą uchwałodawczą i wykonawczą. Druga rekomendacja polega na tym, aby radnych wciągnąć do bieżącego zarządzania wspólnotą. Chodzi o to, aby zlikwidować ścisły podział na władzę uchwałodawczą i wykonawczą. Każdy z radnych powinien stanąć na czele komitetu wykonawczego albo przynajmniej uczestniczyć w pracach danego komitetu. Dzięki temu na bieżąco radni będą brali udział w codziennym administrowaniu wspólnotą. To rozwiązanie doskonale sprawdza się w krajach skandynawskich i w części krajów anglosaskich. Charakteryzuje się tym, że kontrola jest bardziej przesunięta w stronę lokalnej społeczności, zaś rada jako taka nie wypełnia funkcji kontrolnych tak silnie jak u nas.

Proszę zauważyć, że w Polsce mamy ok. 47.000 radnych. Bez przerwy narzekamy na ich poziom i zarzucamy im, że się na niczym nie znają, że są niekompetentni itd. Przy takiej liczbie radnych nie jest to dziwne. Muszą w ich gronie zdarzyć się osoby niekompetentne. Dzieje się tak dlatego, że selekcja radnych jest w znacznej mierze selekcją negatywną. Być może z czasem konieczne będzie uzawodowienie radnych i ostatecznie doprowadzenie do tego, aby radni normalnie pracowali, żeby bycie radnym stało się oficjalnym zawodem, jak to ma miejsce np. w Australii.

Jak państwo być może zwrócili uwagę, dość często powołuję się na przykłady innych państw. Czynię tak, ponieważ uważam, że Polski nie stać na wymyślanie jakiejś trzeciej drogi. Nie mamy czasu na to, aby kombinować i zastanawiać się, co by tu jeszcze wymyślić. Nie tędy droga. Moim zdaniem, musimy posiłkować się rozwiązaniami sprawdzonymi gdzie indziej. Pewne rozwiązania systemowe przeorały już ludzką świadomość w innych krajach i przyniosło to oczekiwane efekty. Było tak np. w Szwecji, która startowała ze znacznie niższego pułapu gospodarczego niż w tej chwili mamy w naszym kraju i doszła do miejsca, w którym jest obecnie.

To chyba wszystko, oczywiście w dużym skrócie, co chciałam państwu przekazać, jeśli chodzi o zawartość naszego raportu. Bardzo serdecznie państwa zachęcam do lektury całego raportu „Samorząd 3.0". Wydaliśmy go w listopadzie 2013 r. i część zawartych w nim propozycji już zaczyna wchodzić powoli w życie. Wystarczy zapoznać się z marcową ustawą samorządową. Wydaje mi się jednak, że w tej chwili potrzebna jest dyskusja na temat rozwiązań, które są kontrowersyjne, czyli np. o kwestii radnych, o finansach itd. Chcielibyśmy, aby wokół samorządu, być może w Instytucie Samorządności, który w tej chwili tworzy się w Łodzi, zaczęła się toczyć prawdziwa merytoryczna dyskusja o tych sprawach.

Bardzo dziękuję państwu za uwagę. Jeśli będziecie mieć jakieś pytania, to chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Bardzo dziękuje przedstawicielce Forum Od-nowa za interesującą wypowiedź.

W dniu dzisiejszym zostało poruszonych wiele kwestii istotnych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. To wszystko dzieje się w przededniu święta samorządu, które zostało dostrzeżone przez przedstawicieli Fundacji im. Stefana Batorego. Naturalnie, jeśli chodzi o wiele z poruszonych problemów, nie będziemy w stanie dziś ich rozwiązać, ale korzystając z okazji chciałbym państwa zaprosić na naszą konferencję,

która odbędzie się 19 czerwca. Będzie ona poświęcona zagadnieniu dostępu do informacji publicznej. Jest to jeden z obszarów działania samorządu, który państwa w istotny sposób interesuje. Mam nadzieję, że konferencja stanie się dobrą okazją do dalszej dyskusji i forum konfrontacji poglądów na to, jak jest i jak miałoby albo mogłoby być. Zdajemy sobie sprawę, że dostęp do informacji publicznej w wielu samorządach jest zwyrodniały, a przyczyną tego są nie tylko nazbyt dociekliwi obywatele. Brak odpowiedniego dostępu do informacji często paraliżuje pracę małych urzędów. Wydaje mi się, że wszyscy o tym dobrze wiemy.

Mam nadzieję, że posłowie obecni na sali odniosą się do problemów poruszonych w obydwu dzisiejszych prezentacjach. Liczę także na aktywność ze strony przedstawicieli ministerstw, zwłaszcza Ministerstwa Finansów, oraz reprezentantów poszczególnych korporacji samorządowych, których jeszcze raz bardzo serdecznie witam. Żałuję, że pan minister Marek Wójcik musiał już nas opuścić, ale usprawiedliwiał się. Jego nieobecność wynika z konieczności wzięcia udziału w obradach innej komisji.

Do dyskusji zgłosił się jako pierwszy pan poseł Marek Łapiński. Kto z państwa chciałby się jeszcze wypowiedzieć? Notuję: pani poseł Magdalena Kochan, pan poseł Stefan Strzałkowski i pan poseł Kazimierz Moskal. To na razie wszyscy. Jeśli w trakcie dyskusji ktoś wyrazi chęć zapisania się do głosu, to proszę mi zasygnalizować tę ewentualność. Udzielam głosu panu posłowi Łapińskiemu. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Marek Łapiński (PO):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Część z państwa zapewne wie, iż od trzech miesięcy mam zaszczyt przewodniczenia pracom podkomisji do spraw ustroju samorządu terytorialnego. Nasza Komisja, za pośrednictwem wspomnianej podkomisji, prowadzi w spokoju prace nad analizą obecnej sytuacji samorządu. Wspomniana praca nie miałaby większego sensu, gdyby była podyktowana jedynie aktualnymi stanowiskami poszczególnych partii politycznych, wyrażanymi przez posłów pracujących w podkomisji. Dlatego pierwsze założenie, które przyjęliśmy w pracach podkomisji, było takie, że stanowiska poszczególnych posłów są apartyjne. Nie bezpartyjne, ale właśnie apartyjne.

W gronie członków podkomisji przeanalizowaliśmy zatem szereg postulatów, które od dawna pojawiały się w sferze publicznej, tzn. bezpośrednie wybory starostów i marszałków, kadencyjność organów wykonawczych, czyli wójtów, burmistrzów i marszałków, analizę działalności wydawniczej samorządów oraz szereg innych tematów, które zostały opracowane w ekspertyzach przygotowanych na nasze zamówienie przez najlepszych specjalistów w tej dziedzinie, jakich mamy w kraju. W tej chwili jesteśmy na etapie analizy przygotowanych materiałów i opracowania rekomendacji.

Chcę powiedzieć, że bardzo cieszę się z faktu, iż pan przewodniczący Zgorzelski zaprosił na dzisiejsze posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy mogli podzielić się z nami własnymi pomysłami na temat zmian w funkcjonowaniu samorządu. Byłbym bardzo zobowiązany, gdyby państwo przekazali swoje opracowania do sekretariatu naszej Komisji. Wówczas trafią one do mnie, jako szefa powołanej podkomisji. Deklaruję, że w naszej dalszej pracy weźmiemy je bardzo poważnie pod uwagę.

Jako podkomisja doszliśmy do podobnych wniosków jak państwo w bardzo wielu obszarach, jeśli chodzi o problemy, które trapią samorząd. W pełni zgadzamy się, że okazja 25-lecia polskiej samorządności to doskonały czas, aby mówić głośno, wyraźnie i wprost o potrzebie wykonania trzeciego kroku w reformie samorządu. Przyznaję jednak, że w pracach podkomisji skupiamy się tylko na kwestiach ustrojowych. Naszą domeną nie są sprawy związane z finansowaniem samorządu, a jedynie z jego ustrojem i z tego względu koncentrowaliśmy się m.in. na zagadnieniu kadencyjności. Muszę państwu powiedzieć, że analizowaliśmy również tak na pierwszy rzut oka surrealistyczne pomysły, jak rozdzielenie wyboru wójta, burmistrza i prezydenta od wyboru rady. Ktoś może zapytać, po co? Obecna ustawa – Kodeks wyborczy wręcz nakazuje, aby wybory odbywały się w tym samym czasie. Proszę jednak zwrócić uwagę, jak bardzo wybory do rady odbywają się pod dyktando wyborów prezydenta, burmistrza lub wójta. De facto mamy do czynienia z plebiscytem, w którym wybierany jest organ wykonawczy. Po wpro-

wadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych zwykle dzieje się tak, że w wyborach zwyciężają kandydaci z komitetów, zwykle zresztą niepartyjnych, z których wywodzi się dany wójt lub burmistrz. Niestety, taki stan rzeczy niesie ze sobą wiele patologii w późniejszych działaniach samorządu. Pojawiają się bowiem pewne nieformalne powiązania pomiędzy wójtami, burmistrzami i prezydentami a poszczególnymi radnymi.

Wychodząc z powyższego przeanalizowaliśmy także szereg pomysłów na to, w jaki sposób ograniczyć zatrudnianie radnych nie tylko na stanowiskach kierowniczych w urzędach gminy czy w jednostkach, ale również na niższych stanowiskach w spółkach komunalnych lub jednostkach organizacyjnych. Analizę prowadziliśmy pod kątem zgodności tego typu działań z Konstytucją RP.

Braliśmy także pod uwagę argument związany z tworzeniem się lokalnych układów i koterii wykorzystujących siłę promocji realizowanej przy wykorzystaniu gazet samorządowych. W świetle obecnych przepisów prawa gazety samorządowe, opłacane ze środków publicznych, mogą być wykorzystywane nawet w trakcie kampanii wyborczych. Taki mamy stan faktyczny. To wszystko się dzieje, ale prokuratura jest w naszym kraju bezsilna wobec tego typu zdarzeń. Za pieniądze samorządowe jest uprawiana czysta polityka. Nie mam nic przeciwko promocji samorządów, ale samorząd, który wykorzystuje gazetę wydawaną za publiczne pieniądze do uprawiania polityki, to sytuacja nie do przyjęcia. Chyba nie ma w tej sprawie wątpliwości. Ta sytuacja wymaga wprowadzenia korekty do przepisów prawa prasowego i przeanalizowania ustawy dotyczącej ochrony konkurencji. Gazety samorządowe wkraczają na teren działania podmiotów prywatnych, przy okazji zabierając im część rynku i pozbawiając reklamodawców.

Zwracam także państwa uwagę na nieco drobniejsze kwestie, jak np. brak konsekwencji za postępowanie przewodniczącego rady, który pomimo wniosku radnych nie zwołuje nadzwyczajnej sesji rady. Ustawodawca musi tę kwestie uregulować. Nie może nadal być tak, że niezwołanie sesji nadzwyczajnej przez przewodniczącego nie niesie dla niego żadnych konsekwencji. Wydaje się, że w przypadku sesji nadzwyczajnej powinien obowiązywać nie tylko nakaz zwołania takiej sesji przez przewodniczącego, ale jeśli nie wykona on tego obowiązku, to sesja i tak powinna się odbyć z udziałem prezydium rady. W tym przypadku byłoby to obligo.

W pracach samorządów mają miejsce również takie kuriozalne sytuacje, i myślę, że warto o tym dziś powiedzieć, że np. nagle całe prezydium wychodzi z sali posiedzeń. Nie ma komu kontynuować sesji, ponieważ dany włodarz stwierdził, że najlepszym wyjściem dla niego będzie ograniczenie w ten sposób roli opozycji w radzie. Gdyby wyłoniła się jakaś większość chcąca odwołać przewodniczącego, to w opisany sposób skutecznie uniemożliwia się tejże większości realizację jej ustawowych uprawnień. Takie sytuacje są całkowicie kuriozalne, ale potwierdzają one, że tzw. trzeci krok w reformie samorządu jest konieczny.

Wydaje się, że demokratyzacja samorządu, większy wpływ obywateli na jego funkcjonowanie, to także rozważenie pomysłu, który polegać miałby na tym, iż jeśli wydłużono by kadencję wójta, burmistrza i prezydenta, a co za tym idzie nastąpiłoby wydłużenie kadencji organu stanowiącego, to należałoby jednocześnie rozważyć, za niemieckim przykładem, dokonanie ponownego wyboru połowy składu rady. W ten sposób mieszkańcy otrzymaliby częstszą możliwość oceny działalności samorządu i korekty jego składu osobowego.

Wydaje mi się, szanowni państwo, że w omawianych sprawach jesteśmy sprzymierzeńcami. Jako podkomisja robimy co do nas należy w ciszy, bez niepotrzebnych partyjnych potyczek medialnych. Pracujemy w tej chwili nad poszczególnymi rekomendacjami. Jeszcze raz chcę wyrazić swoje zadowolenie, że dzisiejsze obrady Komisji odbywają się w takim gronie i jednocześnie zapraszam państwa do współpracy. Podkomisja nie spotyka się zbyt często. Jest to świadome działanie, ponieważ nie zależy mi na tym, aby na posiedzeniach podkomisji dokonywano bardzo precyzyjnej analizy poszczególnych kwestii. Raczej pracujemy w taki sposób, że przekazujemy sobie nawzajem pewne dokumenty. Ustaliliśmy, że teraz, już po wyborach prezydenckich, i mówię o tym wprost, podejmiemy intensywne prace nad naszymi rekomendacjami. Zależało nam, aby konflikt z kampanii wyborczej nie wpływał na naszą pracę. Deklaruję, że obecnie będziemy

intensywnie pracować nad rekomendacjami wynikającymi także z naszej wiedzy i posiadanego doświadczenia, a to wszystko jest poparte odpowiednimi ekspertyzami. Zależy mi bardzo na tym, aby trafił do nas państwa głos i poważnie deklaruję, że weźmiemy go pod uwagę. Mam na myśli opinie środowisk pozarządowych.

Dysponujemy także obszernym materiałem przygotowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Osobiście spotykam się jeszcze z przedstawicielami ruchów miejskich we Wrocławiu. W gronie moich współpracowników, które tworzyło rekomendacje, znajdują się m.in. przedstawiciele Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia. Jestem posłem z okręgu wrocławskiego i dlatego jest mi prościej i łatwiej z tymi osobami współpracować. Spotykam się także z pracownikami Biura Rady Miejskiej z Urzędu Miasta Wrocławia. Wykorzystuję w tych pracach samorządowe doświadczenie, które gdzieś po drodze udało mi się zdobyć. W naszym gronie mamy także jedną panią poseł z Warszawy, co oznacza, że ustawy warszawskie są także przez nas analizowane.

To wszystko z mojej strony. Mam nadzieję, że przyjmiecie państwo zaproszenie i będziemy wspólnie pracowali nad formułą rekomendacji. Zastrzegam, że nasze prace nie zakończą się przedłożeniami ustawowymi, ponieważ nie pozwala na to czas ani dynamika obecnej kadencji. Chcemy jednak, aby podkomisja przedstawiła przynajmniej rekomendacje Wysokiej Komisji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję panu posłowi Markowi Łapińskiemu, przewodniczącemu podkomisji do spraw ustroju samorządowego. Po minach naszych gości z organizacji pozarządowych wnoszę, że prace podkomisji mogą stanowić dla nich źródło inspiracji. Ten mechanizm działa w obie strony. My również z dużą uwagą słuchaliśmy tego, co mieliście państwo do powiedzenia. Wydawało mi się jednak, że to, co powiedział pan przewodniczący Łapiński, lekko was zaskoczyło. Mam na myśli fakt, jak rewolucyjne pomysły powstają w podkomisji.

Dyrektor programu w Fundacji im. Stefana Batorego Joanna Załuska:

Rzeczywiście muszę stwierdzić, że jesteśmy pod wrażeniem, panie przewodniczący. Wyraźnie widzę, że mamy w państwu sojusznika. Z dużym zainteresowaniem zapoznamy się z państwa analizami i skorzystamy z wypracowanego dorobku. Duże podziękowanie i szacunek z naszej strony, a poza tym bardzo dziękujemy za złożoną propozycję współpracy.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Nieco inne miny mają w tej chwili przedstawiciele korporacji samorządowych, ale z tymi minami, jak wiadomo, bywa bardzo różnie. Pani poseł Magdalena Kochan, bardzo proszę.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Dziękuję, panie przewodniczący. Szanowni państwo, upływ 25 lat faktycznie sprawia, że przychodzi ochota na przeprowadzenie remanentu. Takie zachowanie jest w pełni uzasadnione i słuszne.

Wiele interesujących wątków zostało poruszonych przez pana przewodniczącego podkomisji do spraw ustroju samorządowego. Osobiście odniosę się tylko do dwóch zagadnień. Po pierwsze powiem, że w stosunku do żadnej z kwestii poruszonych przez przedstawicieli Fundacji im. Batorego nie mogę zgłosić najmniejszego zastrzeżenia. Jedyne, co mogę powiedzieć, to że pod wszystkimi zgłoszonymi postulatami warto się podpisać i postarać się jak najszybciej wprowadzić je w życie. Wydaje mi się, że to, co zostało powiedziane, to sprawy oczywiste i z pewnością nierewolucyjne, ale bezsprzecznie bardzo ułatwiające życie. Fundusz sołecki może być wzorem, który można przenieść na grunt większych miast, i wydaje się, że przy pomocy stosunkowo niewielkich kroków można dojść do rzeczy wielkich.

W całości podzielam także część poglądów zaprezentowanych przez panią reprezentującą Forum Od-nowa. Z entuzjazmem odnoszę się do pomysłu, aby wójt lub burmistrz stał na czele rady. Tego typu rozwiązanie przerwie całą masę złych i niepotrzebnych konfliktów na szczeblu samorządowym oraz niepotrzebnego politykierstwa. Odróżniam bardzo wyraźnie uprawianie polityki od politykierstwa, zwłaszcza w jego najgorszym gatunku.

Wykonanie takiego ruchu przyniosłoby uproszczenie wielu spraw i, praktycznie rzecz biorąc, wyeliminowanie dużej liczby patologii z naszego życia społecznego. Logiczną sprawą jest bowiem, że jeśli ktoś bierze odpowiedzialność za gminę, musi posiadać wpływ na treść uchwał rady gminy. Jeżeli dodamy do tego jeszcze jawność, o której wspominali przedstawiciele Fundacji im. Batorego, to nasz samorząd, tylko po wprowadzeniu tych dwóch rzeczy, wyglądałby zupełnie inaczej niż obecne.

Z entuzjazmem odnoszę się także do pomysłu przewidującego, że w całości dochody z pierwszego progu podatkowego pozostaną w gminie, bez tego całego systemu subwencji mniej lub bardziej celowych. Uproszczone w ten sposób zasady spowodowałyby zwiększoną odpowiedzialność przy jednoczesnym wzroście jawności. Skutkiem tego powinien być pozytywny efekt bezpośrednio dla gminnego samorządu.

Z konieczności zostałam także przekonana do innej kwestii. Wpłynęły na to również zachęty, które dziś przedstawiono jako wprowadzane w ustawach i odnoszące się do łączenia sił przy realizacji wspólnych zadań samorządów terytorialnych. Akurat to działanie jest trudnym zadaniem. Wynika to z różnych względów. Czasami są to np. ambicje lokalnych działaczy, które przekładają się na postawę mieszkańców. Może się jednak okazać, że coś będzie w tym kontekście łatwiejsze do przeprowadzenia, a mianowicie wspólne działanie w obszarze zarządzania usługami. Trzeba powiedzieć, że coś takiego już się dzieje i jest to krok we właściwym kierunku. Bez wątpienia pójdą za tym określone, korzystne efekty dla wszystkich samorządów uczestniczących w tego typu przedsięwzięciach.

Całkiem niedawno dyskutowaliśmy na ten temat, a bodaj trzecie czytanie tej ustawy też jest już za nami. Pomagamy zatem samorządom skutecznie łączyć administrowanie różnymi obszarami. Pani z Forum Od-nowa podpowiada mi, że ustawa jest już uchwalona. Jeszcze nie weszła w życie, znajduje się w tej chwili w Senacie. Czas szybko płynie i czasami trudno nadążyć za wszystkimi wydarzeniami.

Mam jednak kłopot z jedną sprawą. Żałuję bardzo, że zmiany w samorządności, może nie rewolucyjne, ale z pewnością wymuszone przez praktykę życia codziennego i odpowiadające duchowi czasu, nie zostaną wprowadzone jeszcze w trakcie obecnej kadencji Sejmu. Mam jednak nadzieję, że nasi następcy podejmą ten temat i skutecznie wdrożą w życie zaproponowane przez państwa rozwiązania. Jestem głęboko przekonana, że otwartość pana przewodniczącego podkomisji, posła Łapińskiego, jak również otwartość pana przewodniczącego Zgorzelskiego oraz pozostałych członków Komisji Samorządu Terytorialnego na dobre podpowiedzi ze strony przedstawicieli organizacji pozarządowych, a także skuteczność działania wymienionych posłów gwarantuje, że polski samorząd za kilka lat będzie wyglądał lepiej niż obecnie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję, pani poseł.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Dodam jeszcze tylko, że wcale się nie zdziwię, panie przewodniczący, jeżeli proste rozwiązania dotyczące finansowania działalności samorządu nie wzbudzą nadmiernego entuzjazmu ze strony ministra finansów. Taka reakcja nie będzie mnie dziwić, ale mam nadzieję, że w drodze żmudnych dyskusji i zawieranych kompromisów uda nam się wypracować właściwe sposoby finansowania działalności samorządowej.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję, pani poseł. Naszych gości informuję, że pani poseł Kochan jest kolejnym parlamentarzystą z przeszłością samorządową. Przedmówca, pan poseł Łapiński, był z kolei wcześniej wicemarszałkiem województwa dolnośląskiego. Są to więc osoby, które z własnej praktyki wiedzą, o czym mówią.

W tej chwili o zabranie głosu proszę kolejnego byłego samorządowca, pana posła Stefana Strzałkowskiego. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Stefan Strzałkowski (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Samorząd to mój konik, m.in. dlatego, że jakiś czas temu byłem najpierw starostą, a później przez dwie kadencje burmistrzem. Zawsze

powtarzam, że wprowadzenie w Polsce samorządności było najlepszą decyzją podjętą w całym powojennym okresie naszej historii.

Moim zdaniem, samorządy w minionym czasie doskonale się rozwinęły. Nie stało się tak bynajmniej dzięki zasadzie wywodzącej się jeszcze z poprzedniego systemu, której zresztą nigdy nie rozumiałem, twierdzącej, że partia kieruje, a rząd rządzi. Nigdy tej zasady pojąć nie mogłem, ale teraz obawiam się, że samymi ideami, które – prawdę mówiąc – są bardzo szczytne i przychylam się do wielu zaproponowanych przez państwa rozwiązań, z pewnością nie zlikwidujemy jednak wszystkich negatywnych cech obecnej samorządności. Mało tego, proponowane pomysły mogą wprowadzić nowe negatywne elementy do systemu naszej samorządności.

Myślę, że musimy sobie mówić prawdę, a prawda jest taka, że w samorządach też toczy się polityka. Jest sprawą ważną, kto ma większość w radzie, czy ma ją np. wójt, czy też radni innych komitetów itd. Istnieje dualizm władzy na linii przewodniczący rady a burmistrz, wójt lub prezydent. Często napięta sytuacja wynika z ludzkich ambicji i zamierzeń kierowanych w stronę poszerzenia własnych kompetencji. Zwykle zresztą nie chodzi o ambicje samych radnych, ile o ambicje przewodniczących rad, którzy zazwyczaj usiłują się obsadzać w roli drugiego burmistrza, który podejmuje równorzędne decyzje jak burmistrz wybrany bezpośrednio przez mieszkańców. Niekoniecznie dobrze wpływa to na pracę samorządu. Wiem, o czym mówię, ponieważ tego typu sytuacje miałem okazję bezpośrednio obserwować.

Ktoś z państwa wspominał o biurze rady. Pracodawcą dla zatrudnionych tam pracowników jest, jak wiadomo, burmistrz. Trzeba o tym pamiętać. W tej sytuacji nie wyobrażam sobie, aby decyzje dotyczące biura podejmował także przewodniczący rady, a z takim przypadkiem się zetknąłem. Nie zawsze jest tak, że przewodniczący rady i burmistrz zgadzają się ze sobą we wszystkim, ale w takich przypadkach pracownicy biura są zdezorientowani i nie wiedzą, kogo słuchać. Wspomniane kwestie wymagają zastanowienia się i nowej regulacji.

Ponadto, jeżeli będziemy wprowadzać zmiany, które niosą ze sobą poszerzenie kompetencji przewodniczącego lub radnych, powinny im towarzyszyć także konsekwencje dla tych osób. Fakt, że w 2002 r. odbyły się po raz pierwszy bezpośrednie wybory burmistrzów, wójtów i prezydentów, okazał się być doskonałym rozwiązaniem. Nie był to w żadnym razie czyjś wymysł, ale tego wymagała praktyka. Wynikało to z oczywistej konieczności. Kolegialne zarządy miast bardzo często pracowały w fatalny sposób. Jeden nieodpowiedni człowiek lub dwóch mogli w bardzo skuteczny sposób osłabić funkcjonowanie gminy. Chcę powiedzieć, że jestem zwolennikiem przedstawionej koncepcji i zawsze stosowałem się w praktyce do przedstawionych założeń, kiedy sprawowałem władzę wykonawczą w gminie. Jeżeli podejmuję decyzje, to również ponoszę odpowiedzialność za jej skutki. Dziś jest niestety tak, że ani radny, ani przewodniczący rady, choćby nie wiem co się zdarzyło, np. nie uchwalą budżetu, akurat ten przykład jest może nie najlepszy, ponieważ w takim przypadku są inne procedury, ale np. mogą oni tak poprzestawiać budżet, że gmina przestanie się rozwijać, a odpowiedzialność przed wyborcami poniesie za to burmistrz lub wójt. Przestrzegam przed tego typu przypadkami.

Zgadzam się ze stanowiskiem pani poseł i pana przewodniczącego w tej kwestii. Też obserwowałem kiedyś rozwiązania niemieckie oraz model szwedzki, w którym burmistrz jest jednocześnie przewodniczącym rady, i uważam, że są to regulacje optymalne. Podobnie zresztą jak dwuetapowy, częściowy wybór rad. Częściowa zmiana składu rady po jakimś czasie jest sensownym rozwiązaniem. W całości popieram te pomysły i chętnie włączę się w dalszą dyskusję na ten temat, ale przestrzegam przed nadmiernym optymizmem. Rozmawiając bowiem o zmianach, zakładamy zwykle, że przyniosą one pozytywne skutki. Musimy jednak pamiętać, że niektóre zmiany niosą ze sobą także wiele różnych zagrożeń.

Wiele mówimy o roli lepszej informacji, o uzdrowieniu sytuacji w spółkach komunalnych, o efektywności pracy prezydentów i burmistrzów itd., ale wszystkie te aspekty są generalnie uregulowane przez nasze prawo i przez zapisy znajdujące się w gminnych statutach. Jeśli statuty są mądrze napisane, wiele z poruszonych w dyskusji problemów

jest w nich mądrze uregulowanych, co generalnie pozytywnie wpływa na bieżące funkcjonowanie rad.

Osobiście bardzo zdecydowanie opowiadam się za czymś, o czym państwo również wspomnieliście, tzn. zależy mi na szerokim dostępie mieszkańców do wiedzy na temat sytuacji w ich samorządzie. Mieszkańcy muszą być rzetelnie informowani i posiadać maksymalnie szeroki dostęp do informacji. Należy jednak w tym kontekście pamiętać, że jeżeli w gminie wszystko idzie dobrze, to ludzie niekoniecznie aż tak bardzo interesują się sytuacją samorządu. Zainteresowanie mieszkańców rośnie, jeśli coś gdzieś zaczyna szwankować. Wówczas informacja jest bardzo potrzebna. Sam się zresztą o tym przekonałem. Jeśli jako władza posiada się sprawną i dobrze zorganizowaną opozycję, to jedynie pozytywnie wpływa to na zachowanie rządzących. Pozwala to na unikanie błędów w rządzeniu, ale z ludźmi cały czas należy rozmawiać konstruktywnie i merytorycznie, na pewno nie z nastawieniem aby – jak to się mówi – dokopać burmistrzowi lub dokopać jakiemuś kierownikowi którejś z jednostek. Nie o to chodzi.

W czasach tzw. pierwszych powiatów, jeszcze w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, byłem świadkiem powierzania etatowych funkcji ówczesnym członkom zarządu. Takim praktykom jestem przeciwny. Sytuacja wtedy wyglądała tak, że np. jeden członek zarządu zajmował się oświatą, drugi innymi sprawami itd. Co to spowodowało? Otóż ci panowie przychodzili do pracy i nie mieli co robić. Cały czas strasznie się nudzili, gdyż przecież po coś zatrudnia się pracowników i dobiera odpowiednich ludzi, z umiejętnościami i w liczbie, która zaspokaja potrzeby urzędu.

Proponowałbym natomiast, aby zastanowić się nad inną kwestią, która moim zdaniem jest bardzo istotna. Być może narażę się niektórym radnym, ale sugeruję zastanowienie się nad sprawą liczby radnych, którzy zasiadają w radach poszczególnych gmin. Moim zdaniem, jest to niezwykle istotne zagadnienie. Nie wiem, być może tych radnych powinno być więcej. Mój osobisty pogląd jest wprawdzie diametralnie odmienny, ale proponuję, aby tę sprawę rozważyć. Zasługuje ona na zastanowienie się. Wiem, że konstytucja gwarantuje równe prawa wszystkim, nawet bardzo różnym ludziom, ale chyba każdy z nas ma świadomość, że do rad dostają się czasami osoby, które posiadają orzeczoną niepełnosprawność umysłową. Tacy ludzie destabilizują nie tylko prace rady jako takiej. Oni potrafią skutecznie zdestabilizować sytuację w całej gminie. Moim zdaniem, kandydat na radnego powinien przedstawiać zaświadczenie o stanie zdrowia. W tej chwili jeśli burmistrz wybiera np. dyrektora szkoły, ten musi stosowne zaświadczenie o stanie zdrowia przedłożyć. Dlaczego zatem nie wymagamy tego samego od osób, które ustalają zasady konkursu na stanowisko dyrektora? Regulamin, jak wiadomo, określa rada. Inaczej mówiąc, ci którzy w niej zasiadają, niekoniecznie muszą trzeźwo myśleć, ale wolno im jednocześnie określać kryteria oceny stosowane wobec kandydatów na inne stanowiska. Moim zdaniem, być może wyrażam się bez ogródek, ale patrząc na sprawę od strony czysto ludzkiej, jestem zdania, iż to zagadnienie wymaga systemowej regulacji. Sam znalazłem się wewnątrz tego typu układu, a poza tym podobne zjawiska obserwuję w różnych innych gminach, gdyż interesuję się życiem samorządu i dlatego twierdzę, że jest to problem, który powinien zostać rozwiązany.

Jeżeli chodzi o kwestię finansów samorządów, mimo bardzo ciekawych pomysłów zaprezentowanych przez prelegentkę, uważam że w najbliższym czasie nie ma co oczekiwać ze strony budżetu państwa poparcia dla tego typu koncepcji. Wydaje mi się, że będzie wręcz odwrotnie.

I jeszcze uwaga odnośnie do łączenia gmin. Nie potrafię przesądzić, czy doprowadzono do tego specjalnie, ale zjawisko jako takie występuje, a jego pozytywny przykład to Zielona Góra. Osobiście opowiadam się za łączeniem gmin, ale powinno się to odbywać wyłącznie na zasadzie dobrowolności. Musi to być działanie dobrowolne i oparte na zdrowym rozsądku. Faktycznie bowiem spotyka się zupełnie paranoiczne sytuacje, kiedy np. jedna gmina okala jakieś miasto i gimnazjum w tej gminie znajduje się na jej krańcu północnym, co oznacza, że mieszkańcy części południowej muszą przejechać przez całe miasto, aby dotrzeć do szkoły, kiedy na terenie tego miasta znacznie bliżej znajdują się dwa lub niekiedy nawet trzy inne gimnazja. W takich przypadkach łączenie jest sensowne, tym bardziej że np. siedziba urzędu gminy znajduje się w mieście. Jest

to oczywiście skrajny przypadek i należy pamiętać, że przy ewentualnym łączeniu gmin konieczna jest duża doza odpowiedniego wyczucia sytuacji i nastrojów. Trzeba pamiętać, aby przy okazji nie zniszczyć więzi społecznych, które zdążyły już powstać na danym terenie. Są w naszym kraju rejony, jak np. południowa i południowo-wschodnia część Polski, w których zamieszkujące społeczności są bardzo ustabilizowane, posiadają własną kulturę, tradycje itd. Ale są też inne tereny, jak np. obszar tzw. ziem odzyskanych, od razu zaznaczam, że nie lubię tej nazwy, które zamieszkuje ludność napływowa i silne lokalne więzi dopiero tam powstają. Trzeba to mieć na względzie i postępować z dużym wyczuciem.

Osobiście uważam, że łączenie gmin jest rzeczą nieuniknioną, ale – jak już wspomniałem – powinny się one łączyć z własnej woli. Podam przykład. W jednym z powiatów jest szpital o budżecie 20 mln zł, który dziś jest zadłużony na kwotę 25 mln zł. Szpital jest nowy, ale popełniono szereg błędów i sytuacja polityczna spowodowała, że jest jak jest. W takim przypadku powiat, który posiada dochody własne w kwocie 0,5 mln zł lub trochę więcej, nie jest w stanie w żaden sposób dofinansować placówki leczniczej. Zaznaczam od razu, że jestem przeciwnikiem tego rodzaju dofinansowania szpitali przez samorząd. Co może zatem zrobić samorząd? Może np. kupić karetkę albo jakiś inny sprzęt, ale nie powinien finansować bieżącej działalności tych jednostek. W końcu istnieją one po to, aby się bilansowały. Jeżeli tak nie jest, to należy zastanowić się nad zmianą kierownictwa albo nad przemodelowaniem prowadzonej działalności.

W oparciu o podany przykład chcę jednak państwo pokazać, dlaczego łączenie gmin może być wymuszane. W opisanym przypadku jedynym ratunkiem dla tego szpitala i dla powiatu jest połączenie z innym powiatem albo kilkoma. Sprawi to, że posiadany dług będzie jeszcze do udźwignięcia. Ustawa wprawdzie zakłada, że gminy i powiaty zachowają w jakiejś części własną tożsamość, ale moim zdaniem wraz z upływem czasu różnice będą się zamazywać i w efekcie i tak powstanie jeden podmiot. Inne rozwiązanie byłoby bardzo trudne do uzasadnienia od strony ekonomicznej. Oczywiście przykłady można mnożyć. Nie chodzi tylko o szpitale. Dziś zadłużenie faktyczne gmin wcale nie wygląda tak jak to, które się przedstawia na papierze. Szereg długów jest umiejętnie pochowanych po jakichś spółkach itd., a proces zadłużania jest bardzo odmienny od tego, co można wyczytać w oficjalnych sprawozdaniach i tego, co jest wykazane w budżecie gmin.

To wszystkie uwagi z mojej strony. Zaprezentowane inicjatywy uważam za bardzo interesujące. Dziękuję za ich przedstawienie. Bardzo cieszy już sam fakt, że tego typu inicjatywy się pojawiają. Uważam, że możemy się od siebie wiele nauczyć. Z mojej strony deklaruję, że bardzo chętnie włączę się do dalszej współpracy z państwem. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję, panie pośle.

Poseł Marek Łapiński (PO):

Panie przewodniczący, czy mógłbym od razu dokonać drobnego sprostowania, jeżeli chodzi o wypowiedź pana posła Strzałkowskiego?

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Bardzo proszę.

Poseł Marek Łapiński (PO):

Dziękuję. Panie pośle, jeśli chodzi o łączenie gmin, to zostało przedstawione stanowisko pani, która reprezentowała środowisko opracowujące raport „Samorząd 3.0”. Podobnie jeśli chodzi o przekazanie burmistrzowi funkcji przewodniczącego rady itd. W naszych rozważaniach idziemy raczej w kierunku wzmocnienia rady, w tym także jej funkcji kontrolnej, oraz przekazania jej w większym stopniu możliwości wniesienia inicjatywy uchwałodawczej, również w kwestiach budżetowych. Dzisiaj, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, ta kwestia całkowicie spoczywa w rękach organów wykonawczych. Funkcja kontrolna, uchwałodawcza i wzmocnienie pozycji przewodniczącego rady oraz rozdzielenie powiązań pomiędzy wójtami, burmistrzami, prezydentami a radnymi, jeśli

chodzi o ordynację wyborczą, i likwidacja zależności zatrudnieniowych, to model, który osobiście uznaję za skuteczniejszy z punktu widzenia funkcjonowania samorządu.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję panu posłowi, za udzielone dodatkowe wyjaśnienia. W tracie dyskusji ustaliliśmy z pracownikami sekretariatu Komisji, że istnieje możliwość umieszczenia na stronie internetowej zakładki, na której można będzie zawiesić państwa raporty i prezentacje oraz inne materiały, jakie uznacie za stosowne nadesłać do sekretariatu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. To tytułem informacji, a teraz proszę o zabranie głosu pana posła Kazimierza Moskala.

Poseł Kazimierz Moskal (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni zaproszeni goście, temat dzisiejszego posiedzenia jest z pewnością bardzo ważny, gdyż dotyczy w praktyce nas wszystkich. Panowie zabierający głos przede mną mówili, że mają samorządową przeszłość i że pełnili ważne funkcje we władzach wykonawczych samorządów, dysponując odpowiednią większością. Według mnie, każdy z nas jest związany z samorządem, ponieważ na co dzień funkcjonuje w ramach jakiegoś samorządu. Przez dwie kadencje byłem również czynnym samorządowcem, tyle że opozycyjnym. Muszę powiedzieć, że bardzo podoba mi się to, co usłyszałem od przedstawicieli Fundacji im. Batorego. Faktycznie, wiele sytuacji, które były dziś opisywane, miałem okazję przeżyć osobiście jako samorządowiec i wówczas bardzo mi się takie zdarzenia nie podobały. Ogólnie mogę powiedzieć, że chodziło o to, iż ten, który przejął władzę, zaczynał uważać, że gmina to jego prywatny folwark, że skoro mamy większość, to nam praktycznie wszystko wolno.

Według mnie, kluczowe znaczenie posiada funkcja kontrolna w samorządzie i to nie tylko sprawowana przez opozycję, ale przede wszystkim ta, która jest sprawowana przez społeczeństwo. Każda władza, od prezydenta kraju zaczynając, poprzez parlament, rząd i samorząd pochodzi od ludzi i ma tym ludziom służyć. Jeśli ta zasada jest rozumiana i przestrzegana, wówczas samorząd funkcjonuje bardzo sprawnie. Jeżeli rządzący gminą tego jednak nie rozumieją, ale wydaje im się, że przejęli władzę po to, żeby korzystać z benefitów i że należy się to wąskiej grupie rządzących, wówczas problemy zaczynają się pojawiać bardzo szybko.

Zgłoszone uwagi i propozycje, zarówno w wystąpieniach prelegentów, jak i podczas dyskusji, są bardzo cenne, ale należy sobie odpowiedzieć jeszcze na jedno pytanie: czy rzeczywiście wszystko musi być uregulowane poprzez normy prawne? Czy przypadkiem nie jest tak, iż niekiedy prawidłowe funkcjonowanie samorządu zależy po prostu od normalnego, życzliwego ułożenia stosunków wewnątrz organów samorządowych? Bez względu na to, jakie przepisy wymyślimy, nie będziemy w stanie zadekretować i wprowadzić odgórnie wielu pożądanych rozwiązań.

W tym kontekście mam kilka pytań do naszych gości. Chciałbym się np. dowiedzieć, czy swoimi badaniami objęliście całą Polskę, czy tylko jakieś jej wybrane fragmenty? Czy prezentowane badania i formułowane na ich podstawie postulaty to jedynie wynik obserwacji, czy profesjonalnych badań wykonanych przy wykorzystaniu sprawdzonych narzędzi i metod badawczych? Interesuje mnie także, czy badaniami zostały objęte wszystkie szczeble samorządowe, tzn. gmina, powiat i województwo? Prosiłbym także o odpowiedź, czy istnieją w Polsce samorządy, w których relacje ze społeczeństwem i z opozycją można ocenić jako bardzo dobre? Czy są wzorcowe samorządy pod tym względem, a jeśli tak, to czy mogliby państwo je wymienić? Na zasadzie analogii mam kolejne pytanie: czy dostrzegacie takie samorządy, które w waszej ocenie mogą być uznane za przykład zjawisk patologicznych, jeśli chodzi o zakres współpracy z obywatelami, nie mówiąc już o opozycji zasiadającej w radzie?

Usłyszałem dziś, że optymalna pod względem wielkości gmina powinna liczyć ok. 20 tysięcy mieszkańców. Podobno tylu mieszkańców to minimum zapewniające właściwą efektywność gospodarowania. Chciałbym się dowiedzieć, czy podobne standardy dostrzegacie państwo, jeśli chodzi o powiaty i województwa? Jeśli tak, to bardzo proszę o więcej informacji na ten temat.

Można by jeszcze sformułować wiele innych pytań. Interesujących kwestii jest mnóstwo. To, o czym państwo mówiliście, mógłbym odnieść do moich osobistych doświadczeń i podzielić się prywatnymi spostrzeżeniami, ale chyba nie o to teraz chodzi. Dlatego już na zakończenie wypowiedzi powiem, że bardzo podoba mi się koncepcja kadencyjności samorządowców. Do przyjęcia jest wariant z wydłużeniem kadencji o rok lub dwa, ale z pewnością nie powinno być tak, że w gminie rządzi wieczny wójt, burmistrz lub prezydent, nawet jeżeli jest on bardzo dobrym urzędnikiem. Z pewnością bowiem są także inni, którzy nie muszą być wcale od niego gorsi.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Tego wójta lub burmistrza ktoś jednak wybiera, panie pośle.

Poseł Kazimierz Moskal (PiS):

Oczywiście, panie przewodniczący, ale prezydenta Polski i Stanów Zjednoczonych też ktoś wybiera, a jednak ich urzędowanie ogranicza się do dwóch kadencji. Skoro zatem najważniejsze funkcje w państwie są kadencyjne, to tym bardziej inne funkcje, w tym przypadku na szczeblu samorządowym, także bardzo ważne, również mogą podlegać zasadzie kadencyjności. Być może ktoś powie, że to ograniczenie woli wyborców, ale w tej chwili dzielę się z państwem moimi prywatnymi poglądami na tę kwestię. Znam przykłady bardzo dobrych wójtów i burmistrzów. Niektórzy z nich rządzą po pięć kadencji, a część rozpoczynała karierę samorządową jeszcze w poprzednim ustroju. Część tych samorządowców to wzorce dobrego funkcjonowania, ale istnieją także przykłady na to, że jakiś cwaniak potrafił odpowiednio wykorzystać kierowany przez siebie aparat administracyjny gminy dla zapewnienia sobie bezterminowo ciepłej posadki. Musimy pamiętać o tym, że wójt albo burmistrz posiadają w tym zakresie bardzo duże możliwości i jest im z pewnością łatwiej działać niż ich potencjalnym konkurentom w wyborach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję panu posłowi Moskalowi. Szanowni państwo, z dostępnych badań wynika, że jeśli chodzi o wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, to zmiana na tym stanowisku obejmuje od 30% do 40% urzędujących włodarzy miast i gmin, w zależności od regionu Polski. W moim przekonaniu, ale proszę to potraktować jako głos w dyskusji, rotacja na takim poziomie to wystarczający argument za tym, aby nie ograniczać kadencyjności wójtów. Jeśli generalnie na poziomie krajowym wymienia się ich przy okazji każdych wyborów w liczbie od 30% do 40%, to chyba jest to wystarczający wskaźnik zmiany. Nie możemy sobie chyba pozwolić na to, aby wybierać ludzi często całkowicie oderwanych od rzeczywistości gminnej i lokalnego środowiska.

Pan poseł Moskal był ostatnią osobą zapisaną do dyskusji. Poza tym na sali, prawdę mówiąc, posłów pozostało już niewielu. W tej sytuacji proponuję, aby w tej chwili nasi goście odnieśli się do wypowiedzi posłów i na tym chyba zakończymy dzisiejsze posiedzenie. Czy jest zgoda na taką propozycję? Nie słyszę sprzeciwu. Proszę o zabranie głosu przedstawicielkę Forum Od-nowa.

Ekspert Forum Od-nowa Agata Dąmbska:

Zacznę od kwestii, które pojawiły się na końcu dyskusji. Jeśli chodzi o kadencyjność, to osobiście stoję na stanowisku, że jest to rozwiązanie niedemokratyczne. Jeżeli zdecydowaliśmy się, że funkcjonujemy w ramach demokracji i że to mieszkańcy mają decydować o tym, kto będzie wójtem, burmistrzem lub prezydentem, to niech mieszkańcy korzystają z przysługującego im uprawnienia do końca, tzn. jeśli chcą mieć burmistrza przez sześć kadencji, to bardzo proszę, niech mają.

Dopowiadając kilka słów do wypowiedzi pana przewodniczącego Zgorzelskiego, powiem, że w województwie warmińsko-mazurskim nastąpiła w ostatnich wyborach wymiana 49% włodarzy. Można powiedzieć, że w ten sposób mieszkańcy sami sobie zapewnili kadencyjność władz samorządowych.

Druga poruszona kwestia to były standardy w odniesieniu do powiatów i województw. Naszym zdaniem, po 2022 r. trzeba będzie bardzo gruntownie przemyśleć rolę województw. Jaką funkcję mają pełnić po zakończeniu perspektywy finansowej? Obecnie

są one bowiem głównie kasjerami unijnych pieniędzy. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy tak jak większość krajów Unii powinniśmy postawić na silne regiony? Będzie ich niewiele, ale będą posiadały relatywnie dużą siłę i znaczenie.

W Skandynawii województwa odpowiadają np. za całą politykę zdrowotną, za wszystkie szpitale itd. Nie ma tam w ogóle szpitali na niższym poziomie niż szczebel wojewódzki. Drugi możliwy wariant to przyjęcie modelu przyszłego województwa jako czegoś pośredniego pomiędzy obecnym powiatem i województwem. W naszej koncepcji, która zakłada, że gminy będą liczyć ok. 20 tysięcy mieszkańców, zadania powiatów mogłyby przejść na gminy. Z powiatami mamy u nas problem, gdyż nie posiadają one źródeł własnego finansowania, a oprócz tego powodują, że struktura administracyjna staje się bardzo piętrowa. Doskonale było to zresztą widać w trakcie ostatnich wyborów samorządowych, kiedy mieszkańcy nie wiedzieli dokładnie, czym tak naprawdę zajmuje się powiat i w tym chyba także tkwiła przyczyna tak wielu nieważnych oddanych głosów. Kompetencje powiatu nie są do końca określone. Z naszego punktu widzenia, w długiej perspektywie czasowej powiaty mogą przestać funkcjonować w sposób całkowicie naturalny. Wówczas ich zadania przejęłyby na siebie duże gminy. Przypominam, że Polska jest jednym z niewielu krajów Unii, pomijam w tym momencie dawne demoludy, w których nie obowiązuje system dwuszczeblowy. My cały czas tkwimy ustrojowo bliżej krajów, które wcześniej były satelickie wobec Związku Radzieckiego. Większość Unii to dwa szczeble samorządu, z wyjątkiem Czech, które są całkowicie specyficzne i posiadają system aż czteroszczeblowy.

Chciałabym jeszcze odnieść się do dwóch kwestii, które przewinęły się w trakcie dyskusji. Pierwsza z nich to brak w przyszłości środków dla jednostek samorządu terytorialnego. Rzeczywiście, to fakt i dlatego musimy w tej chwili robić wszystko, aby maksymalnie efektywnie wykorzystać to, czym obecnie dysponujemy. Pieniędzy w systemie nam nie przybędzie, zwłaszcza zaś w takiej sytuacji, w jakiej znajdują się nasze finanse publiczne.

Ostatnia sprawa to transparentność. Wcześniej nie powiedziałam o jednym z naszych kluczowych postulatów, którym jest standaryzacja Biuletynu Informacji Publicznej i obowiązek aktualizowania wpisów, które są w nim dokonywane. Przeprowadziliśmy badanie BIP i wyszło nam, że praktycznie 1/3 z nich w ogóle nie działa. Znajdują się w nich np. dane z 2005 r. lub z 2009 r., których się nie aktualizuje itd. W tym kontekście transparentność jest niezwykle ważna i jeśli mamy utrzymywać BIP, to musi on funkcjonować poprawnie.

Na zakończenie chciałabym serdecznie podziękować za wszystkie głosy w dyskusji i za zaproszenie na dzisiejsze posiedzenie. Treść raportu prześlemy do sekretariatu Komisji i zapewniam, że nadal będziemy z państwem w kontakcie. Dziękuję za uwagę.

Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):

Dziękuję pani bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń.

Szanowni państwo, bardzo dziękuję autorom raportu za przygotowanie i przedstawienie niezwykle ciekawego opracowania. Moim zdaniem, pomysły wprowadzenia zmian w samorządzie po 25 latach jego istnienia są bardzo przemyślane i sensowne. Wymagają one jednak starannej dyskusji.

W tej kadencji parlamentu żadnych zmian nie wprowadzimy, bo nie chodzi o to, aby zmiany miały charakter jednostkowy, ale celem jest kompleksowe spojrzenie na przyszłość samorządów. Niewykluczone, że zmiany będą miały rewolucyjny charakter, ale tym bardziej ich wprowadzenie będzie możliwe dopiero w następnej kadencji Wysokiej Izby. Uważam jednak, że warto będzie zapoznać się z materiałami przygotowanymi przez organizacje pozarządowe, ale również dobrze będzie, kiedy ich przedstawiciele poznają nasze osiągnięcia w tym zakresie. Mam na myśli ustawę o samorządzie, która obecnie znajduje się w Senacie. Nie wiemy, na ile Izba Wyższa spróbuje ją zmienić. Warto jeszcze wspomnieć o jednej ustawie, tzw. prezydenckiej, która dotyczy współdziałania w samorządzie lokalnym. Zawiera ona propozycję kilku dużych zmian i o nich również warto podyskutować, tym bardziej że prace podkomisji i Komisji potrwają nad nią prawdopodobnie dość długo, gdyż materia jest trudna.

Wspierajmy się zatem nawzajem, szanowni państwo. W Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zasiadają praktycznie sami byli samorządowcy. Uważam, że działając wspólnie uda nam się wprowadzić konieczne zmiany. Próby podejmowaliśmy na początku tej kadencji, ale niestety nie wszystko wyszło, jednak z takimi partnerami jak państwo powinno nam się udać.

Dziękuję wszystkim za udział w obradach. Zamykam posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.